



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 354581/2021

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431, de 20.12.2006, na redação da Lei 13.457, de 3.12.2015, ambas do Estado da Bahia, que dispõem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade daquela unidade federada.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas que são objeto desta ação:

Lei 10.431/2006 da Bahia

Art. 19. A Zona Costeira do Estado da Bahia abrange uma faixa terrestre e outra marítima de acordo com as normas estabelecidas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

Parágrafo único. Fica permitido ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, o licenciamento de empreendimentos e atividades que compreenda as faixas terrestres e marítimas da zona costeira, a exceção dos casos previstos por ato do poder executivo federal, definidos na Lei Complementar nº 140 de 2012, na área urbana. (Parágrafo único incluído pela Lei 13.457/2015)

(...)

Art. 139. Depende de prévia autorização do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente:

(...)

§ 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios

1 Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada, conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.868/1999, e de peças do Procedimento Administrativo 1.00.000.019352/2018-11.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana. (Redação dada pela Lei 13.547/2015)

Como se demonstrará, as normas sob testilha violam o **art. 23, VI e VII, e parágrafo único** (competência comum dos entes federados para a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, da fauna e da flora; reserva de lei complementar federal para fixar normas de cooperação entre os entes em tal seara); o **art. 24, VI e VIII, e § 1º** (competência da União para estabelecer normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente), e o **art. 225, caput e § 4º** (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações; competência da lei federal para estabelecer condições de uso e preservação dos recursos naturais da Mata Atlântica e da Zona Costeira), todos da Constituição Federal.

**2. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE
E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII). Consagrou, no art. 225, *caput*, a natureza jusfundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou de terceira geração), pautado na solidariedade e na fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado é indisponível e inalienável, e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer.

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.²

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

2 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.³

Na sua atuação de controle o Poder Judiciário é balizado pelos *princípios da precaução e da prevenção*. De acordo com o primeiro desses princípios, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito normativo, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente.

Tem a precaução origem no direito alemão (*Vorsorgeprinzip*) e é reconhecida como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.⁴

Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

3 SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, cit., p. 293.

4 Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O *caput* do art. 225 da CF também positiva o chamado *princípio da prevenção*, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.⁵ Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “*deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, nortecendo-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental*”.⁶

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável

5 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-120.

6 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.⁷

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso. Também chamada na doutrina estrangeira de princípio de *stand still*, “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo André de Carvalho Ramos,⁸ a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “*mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade*”.

7 ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.

8 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 102-103.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), da dignidade humana (CF, art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (CF, art. 1º, *caput*, e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV,⁹ da Constituição Federal.

A importação da fórmula de origem estrangeira¹⁰, à míngua de posituação formal do princípio, não é tema livre de controvérsias. Para a corrente que encampa tal tese, a proibição de regressividade normativa em direitos sociais amparar-se-ia, sobretudo, no Pacto Internacional sobre

- 9 SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.
- 10 Com apoio na *teoria da irreversibilidade (Nichtumkehrbarkeitstheorie)* e no intuito de preservar conquistas políticas em temas de direitos sociais, a jurisprudência constitucional alemã desenvolveu, entre 1970 e 1980, a fórmula que ficou conhecida como *proibição do retrocesso social*. Esta consistia em um postulado jurídico implícito, extraído da cláusula do Estado social, segundo o qual, uma vez atingido determinado patamar de concretização normativa, os benefícios sociais então concedidos ver-se-iam protegidos em face de medidas legislativas que viessem a reduzir o nível fático da referida concretização. Conforme leciona o jurista lusitano Jorge Reis Novais, como princípio normativo, a vedação do retrocesso consubstanciou uma solução dogmática criativa e peculiar na Alemanha, sobretudo diante da ausência de consagração expressa de direitos sociais no bojo da Lei Fundamental de 1949. Por meio de tal princípio, logrou o Tribunal Constitucional Federal alemão conferir um *grau reforçado de proteção jurídica* – leia-se: materialmente constitucional – a direitos prestacionais fundados apenas em normas infraconstitucionais. Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2016. p. 254-255.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo art. 2º estabeleceu aos Estados signatários um compromisso de adoção de medidas legislativas voltadas à progressiva implementação daqueles direitos.¹¹

A vedação do retrocesso haveria, então, de ser compreendida como *mandamento de otimização*, isto é, como um princípio cuja aplicação dependeria da verificação da possibilidade fática de cada Estado – note-se, nesse aspecto, a ressalva “*até o máximo de seus recursos disponíveis*”, contida no dispositivo do PIDESC – de concretizar progressivamente prestações de natureza social.

A aplicação do princípio há de ser compatibilizada com a autonomia do legislador, sob pena de transformar-se a tarefa de produção normativa em mera função executiva/aplicadora de normas constitucionais.

É em deferência ao espaço de livre conformação próprio da atividade legislativa que J. J. Gomes Canotilho advoga uma concepção restrita da vedação do retrocesso, a qual teria o sentido de uma norma proibitiva da revisibilidade normativa tão somente quando em causa estivesse a preservação do *núcleo essencial* dos direitos fundamentais e sociais já concretizados. Nesse sentido, observa o autor:

11 “ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência humana.

(...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.¹² (Grifo nosso.)

Ao analisar os deveres estatais em matéria de protecção de direitos fundamentais, Jorge Pereira da Silva também afasta a ideia de uma regra geral proibitiva do retrocesso social. Para o autor, a problemática relativa à

¹² CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

possibilidade de reversão relativamente a posições já concretizadas pelo legislador reconduzir-se-ia a uma dimensão própria, qual seja, a da vedação de reformas voltadas a **reconstituir omissões inconstitucionais**:

(...) inexistente uma máxima constitucional que, em termos autónomos, impeça o legislador de reduzir o desenvolvimento normativo antes concedido aos direitos fundamentais, designadamente a título de protecção dos respectivos bens jurídicos. O que existe, simplesmente, é um princípio que proíbe o legislador de reconstituir situações de inconstitucionalidade por omissão – sendo que a própria terminologia escolhida para o designar lhe destina só por si um campo de aplicação abrangente.

Campo esse que vai muito para além, não só dos direitos sociais – tal como sucedia nas formulações mais clássicas da proibição do retrocesso social –, como dos próprios direitos fundamentais que têm frente ao Estado uma dimensão prestacional mais ou menos intensa, como sucede sobretudo com os deveres de protecção (sem prejuízo da sua dimensão de defesa em face dos particulares) e com os deveres de organização, procedimento e processo. Ou seja, o fundamento da proibição em causa centra-se tão-apesar na existência de um dever constitucional que vincula o legislador a actuar, definindo um certo regime, independentemente do domínio material em que esse dever emerge – seja no âmbito dos direitos fundamentais sociais ou de liberdade, seja no âmbito da Constituição económica ou da organização do poder político – e da própria natureza das normas constitucionais de onde ele se desprende – sejam elas exequíveis, não exequíveis ou programáticas, organizatórias ou materiais, densas ou porosas, com estrutura de regras ou princípios.¹³

13 SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 582-583.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Restrita a tais termos, conclui Jorge Pereira da Silva, a proibição de reversibilidade normativa alcançaria de modo absoluto tão somente as afetações legislativas que conduzissem a níveis de concretização tão baixos – *i.e.*, de proteção legal tão insuficientes – que redundassem em verdadeira inconstitucionalidade por omissão.¹⁴

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial socioambiental, que abrange *“o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou seja, de uma vida que corresponda a padrões qualitativos mínimos”*.¹⁵

Nesse ponto impende reconhecer que o princípio da vedação de retrocesso não há de ser considerado como fator de paralisação da dinamicidade própria da sociedade, mas orientação no sentido de que o processo de atualização do ordenamento jurídico se dê de forma paralela às constantes transformações sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas e aos avanços tecnológicos. Neste sentido, explica Prieur:

14 *Idem*, p. 584.

15 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. 2010. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-a-garantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 30 abr. 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A não regressão vai, assim, se situar num cursor entre a maior despoluição possível – que evoluirá no tempo, graças aos progressos científicos e tecnológicos – e o nível mínimo de proteção ambiental, que também evolui constantemente. O recuo hoje não seria o mesmo recuo de ontem, como se pode notar das palavras de Naim Gesbert (2011, p. 28), para quem a não regressão permite uma adaptação “evolutiva, em espiral ascendente”, do Direito Ambiental.¹⁶

Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas na ponderação entre a proteção ambiental e a ordem econômica, ambas albergadas na Constituição Federal.

A proteção ambiental, portanto, há de se compatibilizar com os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III, e 170, VII), e com os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (art. 4º, IX), da livre-

16 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 24-25. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em 30.4.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

iniciativa (arts. 1º, IV, e 170), da propriedade privada (arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II) e da busca do pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º).

Foi exatamente na busca do necessário equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico que se concebeu, como espécie de fiel da balança, a noção de desenvolvimento sustentável, cujos delineamentos iniciais se deram na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada no ano de 1972 em Estocolmo.

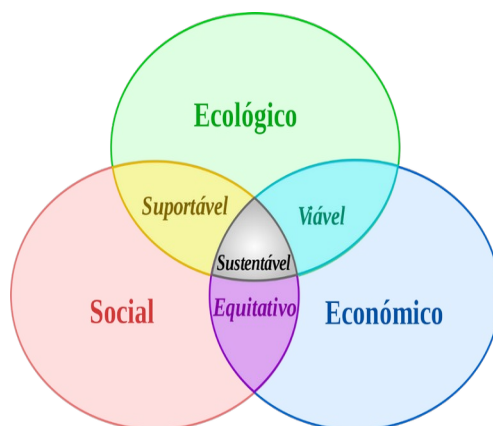
O princípio foi posteriormente positivado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Conferência das Nações Unidas realizada em junho de 1992, consignando-se que *“para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”*.¹⁷

A noção de desenvolvimento sustentável pode ser visualizada na intersecção formada pela sobreposição dos círculos em que enfeixados os valores atinentes ao crescimento econômico, à proteção ao meio ambiente e à participação igualitária da população nos recursos naturais e nos resultados da sua exploração. Veja-se, a propósito a ilustração:

17 ONU. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



No esquema representativo dos componentes do desenvolvimento sustentável (ecológico, econômico e social), verifica-se que:

- a) entre a dimensão ecológica e social, a intervenção necessária no meio ambiente para assegurar melhorias na vida das pessoas há de ser **suportável** pela natureza a ser preservada;
- b) a riqueza a ser gerada pela atividade econômica há de guardar partilha **equitativa** entre sociedade e empresa;
- c) o impacto da atividade econômica no meio ambiente há de ser **viável** para a preservação ambiental.

Ou seja, o trinômio ecológico-econômico-social não é suficiente isoladamente. Há de ser **suportável** simultaneamente em termos ecológicos, há de ter fruição **equitativa** entre empreendimento econômico e sociedade e, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo tempo, a atividade a ser desenvolvida há de ser **viável** em termos de proteção ambiental.

Somente o que seja concomitantemente suportável, equitativo e viável caracteriza a sustentabilidade, na qual os princípios do progresso da humanidade, com proteção ambiental e desenvolvimento econômico, caminham de modo harmônico.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, trata-se de *“uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional)”*.¹⁸

Este PGR tem levado ao Supremo Tribunal Federal reflexão sobre o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, a partir da consideração de uma atuação ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa.

18 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 176.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É na conjugação de mandamentos relativos à proteção da natureza e ao desenvolvimento socioeconômico que a sustentabilidade ambiental adquire estatura constitucional e, como tal, constitui propósito ao qual ficam jungidas as atuações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que hão de manter os rumos da legislação e das políticas públicas, tanto quanto possível, dentro daquelas zonas de intersecção, buscando uma gradual ampliação e aproximação entre os círculos ecológico, econômico e social.

Isso porque, conforme adverte Antonio Herman Benjamin, seria *“inimaginável admitir como ético, viável ou sustentável o progresso material na existência humana sem que se afiance, por igual, o progresso (ou, no pior cenário, a manutenção) dos patamares de proteção jurídica das bases naturais da vida – toda ela –, com ênfase para os processos ecológicos essenciais”*.¹⁹

A esse respeito, já afirmou o Supremo Tribunal Federal que o princípio do desenvolvimento sustentável representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre a economia e a ecologia que, ao mesmo tempo que não pode significar comprometimento do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente

19 BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In: O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 66. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 30 abr. 2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ecologicamente equilibrado, não pode representar entrave intransponível ao desenvolvimento nacional ou a outros objetivos constitucionais:

*A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. – O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.
(ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 3.2.2006.)*

Também no julgamento da ADC 42 e das ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, a premissa invocada para a apreciação das inovações trazidas pelo Novo Código Florestal foi exatamente a de conciliação entre desenvolvimento e preservação. Confira-se:

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

11. *Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com os outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CFRB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.*

12. *Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III; e 170, VII), a proteger a propriedade (arts. 5º, XXII; e 170, II), a buscar o pleno emprego (arts. 6º e 170, VIII) e a defender o consumidor (arts. 5º, XXXII e 170, V), etc.*

13. *O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.*

14. *A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de “desenvolvimento sustentável”, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.

15. A preservação de recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

(...)

(ADC 42/DF e ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13.8.2019.)

Da leitura do precedente extraem-se importantes parâmetros para a avaliação jurídico-constitucional de temas que envolvam o balanço entre a proteção do ambiente ecologicamente equilibrado e o progresso econômico:

(i) viabilizar, tanto no plano jurídico quanto material, a manutenção e o aperfeiçoamento das existentes medidas legislativas protetivas do Direito Ambiental, a vedar retrocessos no marco legal que atinjam a esfera do mínimo ecológico essencial e a recomendar o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico;

(ii) considerar, na formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente, os anseios da população por melhoria dos padrões de renda, emprego e consumo, expressos por meio da vontade do legislador e executados pelos gestores democraticamente eleitos;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(iii) abandonar uma visão estática dos bens naturais, proibitiva de quaisquer interferências nos processos naturais, com a adoção de postura que considere a dinamicidade das relações entre homem e natureza, as quais se demonstraram, ao longo da evolução humana, sujeitas a constantes mudanças e adaptações, de modo a não engessar a formulação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente aos paradigmas atuais;

(iv) considerar com igual relevância os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aqueles relativos à dignidade da pessoa humana, à livre-iniciativa, à propriedade privada e de proteção do consumidor;

(v) conciliar os interesses de gerações presentes e vindouras na adoção de um modelo econômico-social que modere os inevitáveis impactos da utilização de recursos naturais para atendimento das necessidades atuais da população em prol da geração de um nível de desenvolvimento adequado que assegure bem-estar ambiental, social e econômico das sociedades futuras; e

(vi) desenvolver continuamente a capacidade institucional dos Poderes Legislativo e Executivo em sopesar os direitos em questão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

no desenvolvimento de soluções que minimizem a degradação ambiental sem obstar avanços sociais e econômicos.

É esse, portanto, o conjunto de princípios e diretrizes constitucionais, bem como de balizas jurisprudenciais, que há de informar a formulação de políticas públicas, de modo a estabelecer os limites materiais à atuação do Poder Público e proibir ações que promovam a pura e simples desconstrução ou regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, mas estimular a adoção de medidas que, abraçando a ideia de desenvolvimento sustentável, permitam o implemento de inovações, avanços e melhorias que contemplem também as exigências do progresso econômico e social do país.

3. CONDOMÍNIO LEGISLATIVO EM TEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A fim de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previu o texto constitucional diversas incumbências do poder público em tema de proteção ambiental, entre as quais impôs a exigência de elaboração de estudo de impacto ambiental **previamente** à *“instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”* (art. 225, § 1º, IV).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No § 4º do art. 225, assegurou a Constituição de 1988 especial proteção à Floresta Amazônica, à Mata Atlântica, à Serra do Mar, ao Pantanal Mato-Grossense e à Zona Costeira, definindo-os como patrimônio nacional e sujeitando a sua utilização às condições estabelecidas em lei nacional, que deve assegurar a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Repartiu, ademais, competências administrativas e legislativas aos entes federativos em matéria de proteção ambiental. Nessa linha, conferiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência comum de proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, deixando a cargo de lei complementar a elaboração das normas para a cooperação entre os entes.

Fixou a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Tal como ocorre em relação às demais matérias de competência legislativa concorrente, cabe à União o estabelecimento de normas gerais que busquem a padronização nacional; normas estas que serão suplementadas pelos estados, para atender a interesses regionais, e pelos municípios, quando houver necessidade de regular temas de interesse local (CF, art. 30, I e II), desde que observadas as regras gerais federais sobre a matéria.

Dever de proteção ao meio ambiente é de todos os entes federados, que devem atuar de forma coordenada em tal mister. Apesar de seus contornos fluidos, a repartição de atribuições legislativas ditada pela Constituição Federal, em matéria de competência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse.²⁰

No exercício da sua competência para estabelecer normas gerais em direito ambiental, editou o ente central da Federação a Lei 6.938, de 31.8.1981 – recepcionada pela Constituição de 1988 –, por meio da qual criou a Política Nacional do Meio Ambiente, dirigida a assegurar a *“preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”* (art. 2º, caput).

A lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por *“órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”* (art. 6º, caput). Na estrutura do sistema, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo com funções de assessoramento, estudo e propositura de *“diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”*, e de deliberação sobre *“normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”* (art. 6º, II).

20 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 478.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em relação ao licenciamento ambiental, a Lei 6.938/1982 inseriu-o entre os instrumentos da PNMA (art. 9º, IV) e submeteu a esse procedimento toda *“construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 10, caput).

No plano federal, o processo de licenciamento foi conformado, ainda, pela Lei Complementar 140, de 8.12.2011, que o definiu como o *“procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 2º, I).

Tem-se no licenciamento um instrumento preventivo de controle sobre atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente; instrumento este que visa a dar efetividade ao comando do art. 225, IV, da CF, que impõe a realização de estudo prévio do impacto ambiental *“para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”*.

É certo que, por não se tratar de tema de competência privativa ou exauriente da União, há espaço para que estados e municípios legislem de forma complementar sobre o licenciamento ambiental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nessa linha, o art. 6º, § 1º, da Lei 6.938/1981 previu que os *“Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão **normas supletivas e complementares** e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA”*.

O condomínio federativo em matéria de meio ambiente também abrange a competência administrativa para conduzir os respectivos processos de licenciamento ambiental. Por essa razão, estabeleceu a LC 140/2011 vários instrumentos de cooperação entre os entes federados e delimitou o espaço de atuação administrativa de cada esfera em tema de licenciamento ambiental, incumbindo aos estados as ações de licenciamento sobre *“atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”* (art. 8º, XIV), ainda que *“localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)”*, e ressalvadas as ações de competência da União e dos municípios.

Quanto aos últimos, incumbiu-os de licenciar atividades ou empreendimentos *“a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)” (art. 9º, XIV).

No que se refere à produção normativa sobre a matéria, porém, a atuação é concorrente, consoante determina o sistema federativo brasileiro (CF, art. 24, VI). Disso decorre que, no resguardo do meio ambiente, estados e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, tem a Suprema Corte admitido a *“sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”*, como *“circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”* (ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020).

No voto condutor proferido naquele julgado, o Ministro Relator Alexandre de Moraes teceu algumas considerações sobre a importância de se fortalecer o equilíbrio federativo, por meio do reconhecimento e da valorização de peculiaridades regionais nessa seara (p. 17-21 do acórdão):

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Atuando dessa maneira, se,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por José Alfredo de Oliveira Baracho (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional. Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (Geraldo Ataliba. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por Michael J. Malbin, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por Alexis de Tocqueville, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

(...)

Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria. Em rigor, o Estado do Amazonas, por meio da norma ora impugnada, não proibiu toda e qualquer realização de testes em animais dentro de seu território, tendo apenas escolhido, dentro da sua competência legiferante, proibir a utilização de animais para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes.

(...)

Dessa forma, a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.

Desse modo, o modelo de federalismo brasileiro admite, com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento normativo estabelecido pelo legislador central.

**4. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS
ESTADUAIS QUESTIONADAS**

Ao editar a Lei 13.457/2015, o legislador baiano acrescentou um parágrafo único ao art. 19 e modificou o § 2º do art. 139, ambos da Lei 10.431/2006, norma que regulamenta a Política de Meio Ambiente no Estado da Bahia:

Art. 3º A Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, passa a vigorar com os seguintes acréscimos e modificações:

“Art. 19. (...)

Parágrafo único. Fica permitido ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, o licenciamento de empreendimentos e atividades que compreenda as faixas terrestres e marítimas da zona costeira, a exceção dos casos previstos por ato do poder executivo federal, definidos na Lei Complementar nº 140 de 2012, na área urbana”.

(...)

“Art. 139. (...)

§ 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 3º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em relação ao parágrafo único do art. 19 da Lei 10.431/2006, que atribui ao órgão ambiental do município que possua conselho de meio ambiente o licenciamento de empreendimentos que compreendam faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira, tem-se o estabelecimento de disciplina paralela à legislação nacional – e com ela incompatível – sobre a repartição de competências em tema de licenciamento ambiental.

Legislação estadual que modifique a repartição de competências sobre o licenciamento ambiental, a qual é estabelecida em normas gerais federais, incide em inconstitucionalidade formal, pois usurpa a competência legislativa da União.

A disposição oriunda da Lei 13.457/2015 admitiu a delegação genérica, a órgãos ambientais municipais, do licenciamento ambiental na Zona Costeira.

Nos termos da Constituição de 1988, a Zona Costeira constitui patrimônio nacional cuja utilização há de se fazer *“na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”* (art. 225, § 4º).

No plano infraconstitucional, a Lei 7.661, de 16.5.1988, previu a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), o qual se



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

volta a orientar a *“utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”* (art. 2º, caput).

A lei conceitua Zona Costeira como *“o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”* (art. 2º, parágrafo único); e confere ao PNGC o dever de *“prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira”,* com prioridade à conservação e proteção de *“I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico”* (art. 3º).

Estabelece, ademais, a possibilidade de estados e municípios, observadas as normas e diretrizes do plano nacional, instituírem planos estaduais ou municipais de gerenciamento costeiro, designando órgãos competentes para sua execução (art. 5º, § 1º).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Já no que diz com o licenciamento ambiental, estatui o art. 6º da Lei 7.661/1988:

Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

§ 1º A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.

§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei.

Não cuidou a Lei 7.661/1988 de estabelecer regramento exauriente que abarcasse todos os aspectos da utilização dos recursos ambientais na Zona Costeira, mas se limitou a traçar diretrizes gerais e uma moldura normativa básica para a elaboração de planejamentos nacional, estaduais e municipais de gerenciamento ambiental costeiro.

Em regulamentação à Lei 7.661/1988, foi editado o Decreto 5.300, de 7.12.2004, que pormenorizou atribuições de cada esfera da federação, no âmbito do PNGC:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 12. Ao IBAMA compete:

I - executar, em âmbito federal, o controle e a manutenção da qualidade do ambiente costeiro, em estrita consonância com as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;

II - apoiar o Ministério do Meio Ambiente na consolidação do SIGERCO;

III - executar e acompanhar os programas de monitoramento, controle e ordenamento;

IV - propor ações e projetos para inclusão no PAF;

V - executar ações visando a manutenção e a valorização de atividades econômicas sustentáveis nas comunidades tradicionais da zona costeira;

VI - executar as ações do PNGC segundo as diretrizes definidas pelo Ministério do Meio Ambiente;

VII - subsidiar a elaboração do RQA-ZC a partir de informações e resultados obtidos na execução do PNGC;

VIII - colaborar na compatibilização das ações do PNGC com as políticas públicas que incidem na zona costeira;

IX - conceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional incidentes na zona costeira, em observância as normas vigentes;

X - promover, em articulação com Estados e Municípios, a implantação de unidades de conservação federais e apoiar a implantação das unidades de conservação estaduais e municipais na zona costeira.

Art. 13. O Poder Público Estadual, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejará e executará as atividades de gestão da zona costeira em articulação com os Municípios e com a sociedade, cabendo-lhe:

I - designar o Coordenador para execução do PEGC;

II - elaborar, implementar, executar e acompanhar o PEGC, obedecidas a legislação federal e o PNGC;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

III - estruturar e manter o subsistema estadual de informação do gerenciamento costeiro;

IV - estruturar, implementar, executar e acompanhar os instrumentos previstos no art. 7º, bem como os programas de monitoramento cujas informações devem ser consolidadas periodicamente em RQA-ZC, tendo como referências o macrodiagnóstico da zona costeira, na escala da União e o PAF;

V - promover a articulação intersetorial e interinstitucional em nível estadual, na sua área de competência;

VI - promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico;

VII - elaborar e promover a ampla divulgação do PEGC e do PNGC;

VIII - promover a estruturação de um colegiado estadual.

Art. 14. O Poder Público Municipal, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejará e executará suas atividades de gestão da zona costeira em articulação com os órgãos estaduais, federais e com a sociedade, cabendo-lhe:

I - elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC, observadas as diretrizes do PNGC e do PEGC, bem como o seu detalhamento constante dos Planos de Intervenção da orla marítima, conforme previsto no art. 25 deste Decreto;

II - estruturar o sistema municipal de informações da gestão da zona costeira;

III - estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento;

IV - promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico;

V - promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual;

VI - promover a estruturação de um colegiado municipal. (Grifo nosso.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conferiu ao IBAMA, tal ato regulamentar, a competência para conceder o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional incidentes na Zona Costeira (art. 12, IX), sendo silente quanto a possibilidade de desempenho de tal atribuição ao tratar das competências estaduais e municipais.

Por outro lado, preceitua a LC 140/2011 que o licenciamento ambiental deve ser feito em apenas um nível federativo, ou seja, por apenas um dos entes federados (art. 13, *caput*); e que a supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais deve ser autorizada pelo mesmo ente licenciador (art. 13, § 2º), cabendo aos demais entes não licenciadores “*manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental*” (art. 13, § 1º).

Como dito alhures, no que diz com as competências licenciatórias administrativas, a LC 140/2011 repartiu-as entre as esferas da federação, nos seguintes termos:

Art. 7º São ações administrativas da União:
(...)

XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;*
 - b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;*
 - c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;*
 - d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);*
 - e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;*
 - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;*
 - g) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou*
 - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;*
- XV – aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:*
- a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e*
 - b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;*
- (...)*
- Art. 8º São ações administrativas dos Estados:*
- (...)*
- XIV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XVI – aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e

c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;

(...)

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Prevê, então, a LC 140/2011 que o licenciamento ambiental será atribuição do ente central da federação relativamente a empreendimentos localizados *concomitantemente em faixa terrestre e marítima da Zona Costeira, "exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento"*.

Sabe-se que integram a Zona Costeira áreas de domínio dos estados ou dos municípios, bem como de particulares; e que a definição de certos biomas como patrimônio nacional não implica o estabelecimento de uma dominialidade pública federal sobre todas as áreas por eles abrangidas.

De todo modo, ao proclamá-la patrimônio nacional, estabeleceu a CF um elevado interesse público de toda o país sobre a Zona Costeira, devendo os bens públicos ou privados existentes em suas áreas ser submetidos a um regime especial de utilização, com vistas à proteção dos atributos naturais e manutenção da integridade dos ecossistemas que a compõem.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A questão da titularidade do domínio pública na Zona Costeira desenvolve-se a partir da análise de normas tanto do texto constitucional, quanto da legislação infraconstitucional nacional, e acarreta consequências relevantes para a definição da esfera política competente para realizar o licenciamento ambiental de atividades e obras naqueles espaços territoriais.

Releva, em especial, a distinção entre faixas terrestre e marítima. Estabelece a Constituição Federal, no art. 20, serem bens da União, dentre outros: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, aquelas pertencentes aos Estados; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acréscimos e as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com relação à delimitação da **faixa terrestre** da Zona Costeira, a dominialidade pública da União encontra-se presente, principalmente, nas praias marítimas²¹ e nos terrenos de marinha e seus acrescidos.²²

No que se refere à **faixa marítima**, estão por ela abrangidos (i) o mar territorial, representado por *“doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil”* (Lei 8.617/1993, art. 1º); (ii) a zona contígua, que compreende *“uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial”* (Lei 8.617/1993, art. 4º);

21 Conforme conceituação legal estabelecida no art. 10 da Lei 7.661/1988, entende-se por praia a *“área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida a faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”*, sendo ela um bem de uso comum do povo, a quem deve ser sempre assegurado o acesso livre e franco ao mar.

22 O Decreto-Lei 9.760/1946 traz a conceituação dos terrenos da marinha:
“Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(iii) a zona econômica exclusiva, representada por *“uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial”*; e (iv) a plataforma continental, que compreende *“o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território continental, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja esta distância”*. Em todas essas áreas, há a dominialidade exclusiva da União, nos termos do art. 20, VI, da Constituição Federal.

Há que se considerar, ademais, a possibilidade da presença, em Zona Costeira, de áreas especialmente protegidas sob administração federal, entre as quais se incluem os parques ambientais, as reservas biológicas, as estações ecológicas, as áreas de proteção ambiental, as reservas extrativistas, as unidades de conservação e as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas (CF, art. 20, XI).

Ainda que os municípios detenham competência para ordenar o uso e a ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VII), bem como para criar, por meio de lei local, os seus planos municipais de gerenciamento costeiro (Lei 7.661/1998, art. 5º, § 1º), o fato é que não podem deixar de observar as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

diretrizes editadas pelo ente central da federação, a partir da competência que lhe confere o texto constitucional (CF, art. 24, VI e VIII, e § 1º).

Em análise do licenciamento ambiental na Zona Costeira, aponta Roger Fabre que a legitimidade da atuação federal pode ser justificada, sobretudo, em três fatores: (i) no princípio da predominância do interesse; (ii) no critério da dominialidade do bem; e (iii) no *status* de patrimônio nacional da respectiva área. Observa acerca das atividades que devem ser licenciadas pela União:

(...) registre-se, em primeiro lugar, que as atividades desenvolvidas no mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva, assim como as localizadas em unidade de conservação federal, devem ser licenciadas pelo órgão federal detentor da atribuição, nos termos da previsão específica contida na LC n. 140/2011 (art. 7º, XIV, b e d).

É legítima a previsão de que as intervenções feitas no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva devem ser licenciadas pela União. No caso, não incide apenas o critério da titularidade/localização do bem, mas também o interesse público maior da nação na segurança marítima e conveniência estratégica.

Merece atenção, ainda, o caso em que o empreendimento/atividade estiver localizado concomitantemente em zona marítima e terrestre, hipótese prevista no parágrafo único do art. 7º da LC n. 140/2011. O referido dispositivo legal diz que a atribuição será da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite, considerados os critérios do porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Entende-se que a lei previu a necessidade da condução, pelo IBAMA, do licenciamento nessa porção geográfica se a magnitude dos impactos for significativa, nos termos de apuração posterior da referida Comissão Tripartite e decisão do Executivo Federal.

Ocorre que não houve a definição dessa tipologia. A demora do administrador não pode trazer prejuízo ao meio ambiente, com a definição de órgão licenciador diverso do IBAMA para atividades com grande potencial de dano em região costeira. A lei sinalizou que essa competência será do órgão federal.

Assim, ausente a definição da tipologia pelo Executivo, necessária manifestação fundamentada dos órgãos ambientais envolvidos (tanto do estadual, a quem caberia o licenciamento segundo leitura apressada da lei, quanto do federal, a quem poderia ser atribuída a competência por ato do Executivo), a fim de embasar a conclusão específica sobre o porte e potencial poluidor da atividade, importante para a definição da competência para o licenciamento. A interpretação da lei deve atentar para os princípios constitucionais garantidores da sadia qualidade de vida e deve favorecer a existência de uma análise interdisciplinar habilitada sobre empreendimentos impactantes nessa porção territorial, normalmente verificada na estrutura do IBAMA e ICMBio.

No que tange ao licenciamento em porção terrestre da Zona Costeira, entende-se que também devem ser analisados o porte, potencial poluidor e natureza do empreendimento/atividade, lembrando-se que a alínea h do inciso XIV do art. 7º da LC diz que constitui ação administrativa da União promover o licenciamento de empreendimentos e atividades que atendam tipologia estabelecida pelo Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite, assegurada a participação de um membro do CONAMA e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Mais uma vez, anote-se que existe mora do Poder Executivo na tomada das providências para dar efetividade à previsão legal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não se justifica que, provisoriamente, a competência para o licenciamento fique para Estados e Municípios, muitas vezes desaparelhados e mais suscetíveis à pressão política, em casos de obras e atividades que envolvem impactos significativos.

Ausente o alto potencial de dano, a ser aferido por pareceres específicos dos órgãos ambientais, a competência ficará para os Estados, na forma do art. 8º, XIV, a quem caberá a análise da viabilidade do empreendimento, observada não somente a legislação estadual mas também a legislação federal ambiental e, eventualmente, as disposições legais aplicáveis aos terrenos de marinha (v.g., Lei n. 9.636/1998).²³

Portanto, em se tratando de licenciamento ambiental em Zona Costeira, tem-se na legislação federal diretrizes expressas que direcionam à União o desempenho de competências licenciatórias em empreendimentos e atividades (i) localizados concomitantemente em zona marítima e terrestre, estabelecidos em ato do Poder Executivo com a participação do CONAMA, considerados o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade (LC 140/2011, art. 7º, parágrafo único); (ii) localizados no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva ou em unidade de conservação federal (LC 140/2011, art. 7º, XIV, “b” e “d”); (iii) em zona terrestre, previstos em ato do Executivo, em razão do porte, do potencial poluidor ou da natureza do empreendimento (LC 140/2011, art. 7º, XIV,

23 FABRE, Roger. A competência comum dos entes da federação em matéria de proteção ambiental e os ecossistemas costeiros. In. *Boletim Científico ESMPU*. Brasília: ESMPU, ano 12, n. 41. p. 115-133., jul./dez. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“h”); e (iv) que causem impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Decreto 5.300/2004, art. 12, IX).

A possibilidade de atuação municipal no licenciamento ambiental de atividades na Zona Costeira há de ser vista com bastante cautela, não podendo abranger as áreas do bioma acima referidas, nas quais o poder-dever de exercer atos de polícia ambiental caiba à União; nem os empreendimentos e atividades que apresentem considerável potencial poluidor ou degradador, ou que sejam de âmbito regional ou nacional.

Não obstante, tem-se que o art. 19, parágrafo único, da Lei baiana 10.431/2006, com redação da Lei 13.457/2015, desconsiderou os delineamentos traçados pela União em tema de licenciamento ambiental e usurpou a competência legislativa do ente, ao delegar a municípios, de forma ampla e genérica, **o licenciamento de empreendimentos ou atividades que compreendam as faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira**, com exceção apenas de casos previstos em ato do Poder Executivo federal.

Permitiu, a norma objurgada, que entes municipais licenciem atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras em áreas declaradas pela Constituição Federal como de especial interesse nacional, enquanto não houver a edição de ato regulamentar federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao definir como patrimônio nacional a Zona Costeira, indica a CF a necessidade que se dê tratamento ambiental uniforme para esses biomas, de forma a não-fragmentar a tutela dos seus ecossistemas. A concretização dessa tarefa há de ser obtida por uma estrutura administrativa presente em todo o território nacional, sobretudo porque os ecossistemas componentes destes biomas se estendem por mais de um estado da federação.

Ainda que não exista interesse propriamente dominial da União sobre toda a área – dada a possibilidade de bens sob a dominialidade estatal, municipal ou privada –, existe um interesse de gestão ambiental comum, que se traduz em um dever-poder de exercer atos de polícia ambiental, no que se refere às condutas violadoras da integridade dos ecossistemas e de bens componentes destes biomas.

Considerando que o licenciamento ambiental é um instrumento de materialização do poder de polícia voltado a compatibilizar a exploração de recursos naturais aos parâmetros de proteção ambiental estabelecidos no ordenamento, e diante da necessidade de uma atuação estatal uniforme e não-fragmentada em áreas definidas pela CF como patrimônio nacional, há de ser do órgão licenciador federal, precipuamente, a competência para o exercício da atuação licenciadora relativamente a obras ou atividades potencialmente degradadoras ou poluidoras na Zona Costeira.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Já no que diz com a nova redação dada ao § 2º do art. 139 da Lei baiana 10.431/2006, trata-se de dispositivo que delegou ao órgão executor da política ambiental do município a competência para autorizar, na área urbana, a supressão de vegetação nativa *para todos os estágios de regeneração* da Mata Atlântica.

Sobre a concessão de autorização para supressão de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, a Lei federal 11.428, de 22.12.2006 (Lei da Mata Atlântica), em seu art. 14, dispôs:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.

Vê-se que a lei federal restringe as hipóteses de autorização de supressão vegetal no Bioma Mata Atlântica, determinando, para os casos de vegetação *primária ou secundária em estágio avançado de regeneração*, que tal autorização caberá ao órgão ambiental estadual competente apenas em duas hipóteses: (i) quando ficar comprovada a utilidade pública e o interesse social; e (ii) quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Já para as hipóteses de supressão vegetal no Bioma Mata Atlântica nos casos de *vegetação secundária em estágio médio de regeneração*, a competência para autorizar também caberá ao órgão ambiental estadual, nos casos de utilidade pública e interesse social (Lei 11.428/2006, art. 14, *caput* e § 1º).

A exceção prevista na Lei 11.428/2006 diz com a possibilidade de supressão de vegetação *autorizada pelo órgão municipal competente*, quando, cumulativamente: (i) o município possuir conselho municipal de meio ambiente em funcionamento; (ii) a vegetação estiver situada em área urbana; (iii) o município possuir plano diretor; e (iv) tratar-se de supressão de vegetação em *estágio médio de regeneração* (art. 14, § 2º).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A partir das alterações promovidas pela Lei estadual 13.457/2015, estabeleceu-se no Estado da Bahia a possibilidade de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica *em qualquer estágio de regeneração*, bem como em áreas localizadas em Zona Costeira e Marítima. Há de se ter em conta que o referido estado é das unidades federadas que possui o maior número de municípios enquadrados em área costeira e marítima.

Encontrando-se disciplinadas as esferas de competência dos entes federativos pela legislação federal, não caberia ao estado-membro imiscuir-se no regramento geral nacional, para estabelecer nova hipótese de autorização de empreendimento em área de vegetação secundária em estágio médio de regeneração – fora da exceção prevista no art. 14, § 2º, da Lei 11.428/2006 – e tampouco delegar tal autorização a entes municipais em caso de vegetação em estágio avançado de regeneração.

A determinação normativa de que apenas o órgão estadual pode autorizar a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, especialmente em estágio avançado de regeneração, é reafirmada pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica, que estabelecem:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I – nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II – nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

Ademais, determina o art. 225, § 4º, da Constituição Federal que a Mata Atlântica e a Zona Costeira – ao lado da Floresta Amazônica, da Serra do Mar e do Pantanal Mato-Grossense – são patrimônio nacional cuja utilização *“far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”*.

Predomina nessas regiões um interesse ambiental nacional, o que reforça a inviabilidade de se conferir, via lei estadual, competência genérica a municípios para autorizarem a supressão de vegetação nas respectivas áreas, ressalvada a mencionada hipótese do art. 14, § 2º, da Lei federal 11.428/2006, para casos de vegetação do Bioma Mata Atlântica em estágio médio de regeneração.

Por inovarem indevidamente a disciplina do licenciamento ambiental e da autorização de supressão de vegetação em Mata Atlântica e Zona Costeira, os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei baiana 10.431/2006, oriundos da Lei 13.457/2015, invadem o campo normativo da União, que se encontra



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

conformado, sobretudo, nas disposições da Lei Complementar 140/2011 e da Lei 11.428/2006.

Em casos similares, já afirmou essa Corte a inconstitucionalidade de leis estaduais que inobservaram o sistema de repartição de atribuições administrativas em tema de proteção ambiental, definido em normas gerais editadas pela União sobre a matéria:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, § 1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA.

- 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.*
- 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria.*
- 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V).*
- 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.

5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5.016/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 29.10.2018.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.

(ADI 5.475/AP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 3.6.2020.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.

3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.

4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a conseqüente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

5. Ação direta julgada procedente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 11.2.2019.)

Há de se reconhecer, portanto, que as normas objurgadas da Lei baiana 10.431/2006, incluídas pela Lei 13.457/2015, malferem a Constituição Federal, com ofensa aos arts. 23, VI e VII, e parágrafo único, 24, VI e VIII, e § 1º, e 225, *caput* e § 4º.

5. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental nacional, mediante a possibilidade de licenciamento ambiental e de outorga de autorização de supressão vegetal em Mata Atlântica e Zona Costeira de forma incompatível com as normas gerais nacionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Cabe invocar o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado da Bahia e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que seja julgado procedente o pedido, para que se declare a inconstitucionalidade dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO